

# 特別民間法人及び特別法人の現状と課題

行政監視委員会調査室 畠 基晃

## 1. 政府関係法人の種類と概要

中央省庁など国の行政機関の外側に、公的な事務を行う、いわゆる「政府関係法人」と呼ばれる一連の法人群がある。独立行政法人、特殊法人、認可法人、行政代行人等がこれに該当する。本稿のテーマである「特別民間法人」や「特別法人」も、この政府関係法人に含まれるが、一般的に馴染みが少ない法人類型のように思われるため、最初に、政府関係法人を構成する各法人類型を概観し、その中で「特別民間法人」や「特別法人」の位置づけをみておくことにする(図表1参照)。

### (1) 特殊法人

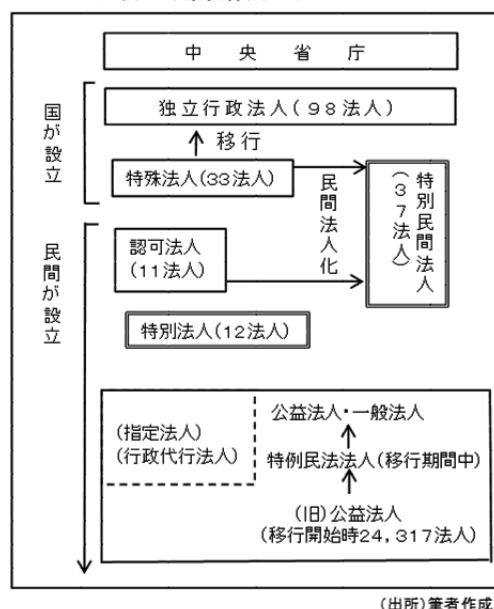
このうち特殊法人とは、一般的には、その新設等について総務省の審査を受けることとなる総務省設置法4条15号に該当する法人、すなわち、「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人(独立行政法人を除く。)」を指すとされている。

前者の「法律により直接に設立される法人」については、「公社」(旧三公社や日本郵政公社等)がこれに該当していたが、現在はこれ

に該当するものではなく、現存する特殊法人は全て後者の「特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人」に該当するものだけである。ちなみに、平成18年制定の行政改革推進法<sup>1</sup>では、「特殊法人」を「特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人であって、総務省設置法(略)第四条第十五号の規定の適用を受けるものをいう。」(14条2号)と定義している。

平成26年4月時点で、特殊法人は33法人あり<sup>2</sup>、その組織形態、事業内容、国との関係は多様である。独立行政法人制度が発足する以前は、政府関係法人としては、特殊法人がその中心的地位を占めており、100を超える特殊法人が存在した時期もあったが、その後、臨時行政調査会第5次答申(以下、「臨調最終答申」という。)(昭和58年)による統廃合や民営化等、さらに、特殊法人等改革基本法(平成13年)とこれに基づく特殊法人等整理合理

図表1 政府関係法人等のイメージ図



<sup>1</sup> 正式名称は、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」。

<sup>2</sup> 例えば、事業団(日本私立学校振興・共済事業団)、公庫(沖縄振興開発金融公庫)、特殊会社(日本電信電話株式会社など)のほか、日本放送協会、日本中央競馬会、日本年金機構などがある。

化計画（同年閣議決定）による独立行政法人化等を経て、その数は大幅に減少していった。

## （２）認可法人

特殊法人と並んで、以前から存在する政府関係法人の類型として「認可法人」がある。認可法人は、一般に、「特別の法律に基づいて、数を限定して設立される法人であり、『特別の設立行為』によって設立されるものでなく、民間等の関係者が発起人となって自主的に設立されるものであるが、その設立につき又は設立の際の定款等につき主務大臣の認可にかからしめているもの」<sup>3</sup>を指すとされている。また、前記の行政改革推進法では、端的に、「特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政官庁の認可を要する法人をいう」（42条）と定義されている。また、認可法人については、「形式的には、特別の法律に基づき民間の組織が設立を申請して、主務大臣が認可することにより設立されるものであるが、実質的には、官主導で設立されたものが少なくない。」とも言われている<sup>4</sup>。

なお、認可法人は特殊法人与異なり、新設等についての総務省の審査は行われませんが、国の出資比率が2分の1以上であり、かつ、国の補助が行われている法人については、総務省が行う政策評価や行政評価・監視等の対象とされている（総務省設置法4条19号ハ）。

平成25年10月11日時点で、認可法人として、日本銀行、日本赤十字社、預金保険機構など11法人が存在する。認可法人も、特殊法人と同様に、臨調最終答申や特殊法人等整理合理化計画により、統廃合、民営化等、独立行政法人化などが行われて、その数は大幅に削減されてきたが、近年になり、新たな認可法人の設立が相次いでいる<sup>5</sup>。

## （３）独立行政法人

現在では、独立行政法人が政府関係法人の中心的存在となっている。独立行政法人は、独立行政法人通則法（平成11年）によって、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として<sup>6</sup>、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう」（2条）と定義されている。

独立行政法人は、中央省庁等改革基本法（平成10年）により新たに創設された制度であり、独立行政法人の組織等その基本的な仕組みは独立行政法人通則法に定められており、具体的な設立は各独立行政法人ごとの個別法の定めるところにより行われる。

<sup>3</sup> 「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」（平成12年7月27日行政改革推進本部特殊法人情報公開検討委員会）

<sup>4</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅲ第3版』（有斐閣 2012年）275頁。

<sup>5</sup> 原子力損害賠償支援機構（平成23年）、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（平成24年）、株式会社民間資金等活用事業推進機構（平成25年）、株式会社農林漁業成長産業化支援機構（同）など。

<sup>6</sup> 平成26年6月の法改正により、27年4月からは、「効率的かつ効果的に行わせることを目的として、」の部分には、「効果的かつ効率的に行わせるため、中期目標管理法、国立研究開発法人又は行政執行法人として、」に変更される。

独立行政法人制度は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする制度として発足し、平成13年4月に、中央省庁から研究所等の施設等機関などが分離して57法人で発足した（いわゆる「先行独法」）。その後、特殊法人等整理合理化計画により、多数の特殊法人・認可法人が独立行政法人に移行（いわゆる「移行独法」）するなど、年々その数は増加し、平成17年にはついに113法人に達した。その後、独立行政法人整理合理化計画（平成19年閣議決定）等により、統廃合、民営化等が行われた結果、その数はやや減少し、平成26年4月時点の独立行政法人数は98法人となっている。

なお、独立行政法人類似の制度として、国立大学法人、大学共同利用機関法人、日本司法支援センター（法テラス）があり、独立行政法人と同様に、総務省による審査対象とされている。

#### （４）特別民間法人

特殊法人や認可法人の中には、臨調最終答申や特殊法人等整理合理化計画などに基づいて、「民営化等」の一形態として「民間法人化」が行われたものがある。「民間法人化」の内容は、①事務・事業の制度的独占の廃止、②国からの出資の廃止及び③役員選任の自主化等である<sup>7</sup>。このような「民間法人化された特殊法人・認可法人」は、臨調最終答申に基づくものが農林中央金庫、高圧ガス保安協会など17法人（民

図表2 特別民間法人・特別法人の一覧表

No.	法人類型	区分	法人名	所管府省	設立年	旧形態	民間法人化年月日
1	特別民間法人	検査・検定	日本消防検定協会	総務	昭38	特殊法人	昭62.1.1
2			危険物保安技術協会	総務	昭51	認可法人	昭62.1.1
3			高圧ガス保安協会	経産	昭38	特殊法人	昭61.10.1
4			日本電気計器検定所	経産	昭39	特殊法人	昭61.10.1
5			軽自動車検査協会	国交	昭47	認可法人	昭62.10.1
6			日本小型船舶検査機構	国交	昭49	認可法人	昭62.10.1
7			建設業労働災害防止協会	厚労	昭39	認可法人	平元7.18
8		災害防止	陸上貨物運送事業労働災害防止協会	厚労	昭39	認可法人	平元7.18
9			林業・木材製造業労働災害防止協会	厚労	昭39	認可法人	平元7.18
10			港湾貨物運送事業労働災害防止協会	厚労	昭39	認可法人	平元7.18
11			鉱業労働災害防止協会	厚労	昭39	認可法人	平元7.18
12			中央労働災害防止協会	厚労	昭39	認可法人	平12.6.19
13		士業団体	日本公認会計士協会	金融庁	昭24	認可法人	平16.4.1
14			日本行政書士会連合会	総務	昭28	認可法人	平15.3.4
15			日本司法書士会連合会	法務	昭2	認可法人	平14.12.19
16			日本土地家屋調査士会連合会	法務	昭25	認可法人	平15.8.1
17			日本税理士会連合会	財務	昭26	認可法人	平14.10.29
18			全国社会保険労務士会連合会	厚労	昭53	認可法人	平15.3.31
19			日本弁理士会	経産	大11	認可法人	平14.8.29
20			日本水先人会連合会	国交	平19	—	平19.4.3
21			年金・保険・共済	消防団員等公務災害補償等共済基金	総務	昭31	特殊法人
22	企業年金連合会			厚労	昭42	認可法人	平14.4.1
23	石炭鉱業年金基金	厚労		昭42	認可法人	平14.12.13	
24	漁船保険中央会	農水		昭28	認可法人	平14.4.1	
25	全国漁業共済組合連合会	農水		昭39	認可法人	平14.4.1	
26	全国農業会連合会	農水		昭29	認可法人	平14.4.1	
27	事業者団体	全国農業協同組合中央会	農水	昭29	認可法人	平14.4.1	
28		日本商工会議所	経産	大11	認可法人	平14.4.1	
29		全国商工会連合会	経産	昭37	認可法人	平14.4.1	
30		全国中小企業団体中央会	経産	昭31	認可法人	平17.4.1	
31		東京中小企業投資育成株式会社	経産	昭38	特殊法人	昭61.7.1	
32	投資育成	名古屋中小企業投資育成株式会社	経産	昭38	特殊法人	昭61.7.1	
33		大阪中小企業投資育成株式会社	経産	昭38	特殊法人	昭61.7.1	
34		自動車安全運転センター	警察庁	昭50	認可法人	平15.10.1	
35	その他	社会保険診療報酬支払基金	厚労	昭23	特殊法人	平15.10.1	
36		中央職業能力開発協会	厚労	昭54	認可法人	平10.7.31	
37		農林中央金庫	農水	大12	特殊法人	昭61.9.8	
38		災害防止	船員災害防止協会	厚労・国交	昭42	—	—
39	年金・保険・共済	生命保険契約者保護機構	金融庁	平10	—	—	
40		健康保険組合連合会	厚労	昭18	—	—	
41		国民年金基金連合会	厚労	平3	—	—	
42	特別法人	事業者団体	日本証券業協会	金融庁	昭48	—	—
43			日本資金業協会	金融庁	平19	—	—
44			全国土地改良事業団体連合会	農水	昭33	—	—
45			全国食肉業務用卸協同組合連合会	農水	昭56	—	—
46			日本商品先物取引協会	農水・経産	平11	—	—
47			全国石油商業組合連合会	経産	昭38	—	—
48			その他	損害保険料率算出機構	金融庁	昭39	—
49	原子力発電環境整備機構	経産		平12	—	—	

（出所）特別民間法人等行政評価・監視（総務省）

<sup>7</sup> 臨調最終答申では、特殊法人等の活性化方策の一つとして示された「自立化の原則」に沿って、自立が可能な法人は、i) 事業の制度的独占の廃止、ii) 国等からの出資の廃止、iii) 役員選任の自主化、iv) 経常的経費の国等への依存状態の解消、v) 政府関与の最小限化といった措置を講じ、民間法人化すべきとされた。また、「特殊法人等整理合理化計画」では、臨調最終答申における「自立化の原則」にのっとり民間法人化された。

間法人化すべきものとされたのは20法人)、特殊法人等整理合理化計画に基づくものが自動車安全運転センター等19法人(同20法人<sup>8</sup>)ある。

さらに、特殊法人等整理合理化計画において、「民間法人化された特殊法人・認可法人」について「公益法人に対する指導監督基準の在り方を踏まえ、役員人事、ディスクロージャー等に関する政府としての統一的な指導監督基準を策定する」とされたことを受け、平成14年4月26日に「特別の法律により設立される民間法人の運営に関する指導監督基準」(以下、「指導監督基準」という。)が閣議決定され、国が一定の指導監督を行うこととされている。

そして、この指導監督基準の対象となる法人として、新たに、「特別の法律により設立される民間法人」(以下、「特別民間法人」という。)の概念が創設された。この「特別民間法人」の定義は、指導監督基準によれば、「民間の一定の事務・事業について公共上の見地からこれを確実に実施する法人を少なくとも一つ確保することを目的として特別の法律により設立数を限定して設立され、国が役員を任命せず、かつ、国又はこれに準ずるものが出資がない民間法人(地方公共団体が設立主体となる法人を除く。(略))」というものである。

その後、平成19年には、社団法人である日本パイロット協会を水先法改正により改組して日本水先人会連合会が設立され特別民間法人となっている。平成25年12月時点で、特別民間法人の数は37あり<sup>9</sup>、その旧形態別の内訳は、特殊法人が9法人、認可法人が27法人、社団法人が1法人である(図表2)。

特別民間法人を事務・事業の類型別にみると、特別民間法人は、各々の設立根拠法に基づき、多様な事務・事業を行うこととされており、「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)では、検査・検定関係法人、災害防止関係団体、士業団体、年金・保険・共済関係法人、事業者団体、投資育成株式会社、その他の7類型に区分されている。平成25年12月時点の各類型ごとの法人数は、図表2のとおりである。

なお、特別民間法人については、民間法人化に際し、法令上も国等からの出資に係る規定の削除や役員選任の自主化(例えば、主務大臣による任命から認可への変更等)を始めとする国の関与の最小限化が図られた。しかし、特別の法律を設立根拠としている特別民間法人には、指導監督基準のほかにも、設立根拠法やそれに基づく政省令等により、引き続き、様々な国の関与等が規定されている。また、独立行政法人や特殊法人ほどではないが、特別民間法人にも、補助金や委託費などの形で国からの財政支出や所管府省出身の国家公務員出身者の役員就任などが行われている法人が多く見られる実態がある(図表3)。

## (5) 特別法人

「今後の行政改革の方針」(平成16年12月24日閣議決定)では、「行政代行法人等の見直し」として、「官民の役割分担、規制改革及び国の関与等の透明化・合理化の観点から、平

<sup>8</sup> うち日本下水道事業団については「地方共同法人(仮称)又は民間法人とする」とされた。

<sup>9</sup> 特別民間法人としては、37法人のほか、日本勤労者住宅協会もあったが、同協会は既に破産しているため、後述の総務省による「特別の法律により設立される民間法人等の指導監督に関する行政評価・監視」(平成25年12月)においても調査対象外とする取扱いとなっており、本稿においても対象外とすることとする。



成18年度末までに、以下の法人について、所要の見直しを行う。」とされ、この「行政代行人等」の類型として「特別の法律により設立される法人」、「国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人」、「基金等を保有する法人」が提示された。そして、このうち「特別の法律により設立される法人」については、さらに、「特別の法律により設立される民間法人」と「その他の特別の法律により設立される法人（独立行政法人、特殊法人、認可法人及び共済組合を除く。）」に分けられ、前者（特別民間法人）は、平成17年度末までに行うこととされている指導監督基準の見直しの際に、「当該法律の改廃を含め、厳格な見直しを行う。特に、検査・検定関係法人については、民業圧迫の観点や検査・検定料の適正性の観点から一層厳しく見直す。」とされ、後者は、「民間企業の類似業務と競合し民業を圧迫していないかどうか等の観点からその業務について見直す。」こととされた。

このように「今後の行政改革の方針」によって、「その他の特別の法律により設立される法人」として、「特別の法律により設立される法人」から、特別民間法人、独立行政法人、特殊法人、認可法人及び共済組合を除いた法人類型が示されたのである。

その後、平成18年8月15日には、「特別の法律により設立される法人の運営に関する指導監督基準」（以下、「特別法人指導監督基準」という。）が閣議決定された。そして、この特別法人指導監督基準の対象となる法人として、新たに、「特別の法律により設立される法人」（以下、「特別法人」という。）の概念が提示された。この「特別法人」の定義は、特別法人指導監督基準によれば、次のようなものである。

本基準は、商法及び民法以外の法律に基づき設立され、全国を地区とする法人（独立行政法人、特殊法人、認可法人、共済組合及び特別の法律により設立される民間法人を除く。）のうち、次のいずれかに該当する法人（以下単に「法人」という。）を対象とする。ただし、その上部団体等が特別の法律により設立される民間法人又は本基準の対象法人であるものを除く。

- ①法律により国の事務を行うことが規定されているもの
- ②法人が行った事務について行政不服審査法又は設立根拠法に基づく国に対する審査請求、異議申出の制度があるもの
- ③国からの補助金等（補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費をいう。以下同じ。）と密接な関係を有する業務を行うもの（注）
- ④国が当該法人の借入れ等に係る債務の保証をすることができることとされているもの

（注）国又はこれに準ずるものからの補助金等の2分の1以上を第三者に交付するもの、国又はこれに準ずるものからの補助金等による収入額が年間収入額の3分の2以上を占めるもの及び経常的運営に要する経費に係る補助金等の交付を受けているものをいう。

平成25年12月時点で、特別法人に該当するとされる法人は、図表2のNo. 38以下に列記の12法人である。

これら特別法人の事務・事業の類型については、特別民間法人のような区分は行われていないが、総務省の「特別の法律により設立される民間法人等の指導監督に関する行政評価・監視結果報告書」<sup>10</sup>（平成25年12月）（以下、「特別民間法人等行政評価・監視」という。）によれば、その性格や事務・事業により、「行政改革の重要方針」における特別民間

<sup>10</sup> <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/80595.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/80595.html)>

法人の類型化と同様に分類して、災害防止関係団体、年金・保険・共済関係法人、事業者団体、その他に区分することが可能とされている。そして、特別法人12法人をこの4類型に分類したのが図表2であり、事業者団体や年金・保険・共済関係法人が多いのがわかる。

特別法人も、特別民間法人と同様に、特別法人指導監督基準のほか、設立根拠法やそれに基づく政省令等により、様々な国の関与等が規定されており、また、特別民間法人ほどではないが、補助金などの形で国からの財政支出や所管府省出身の国家公務員出身者が役員に就任している法人が多く見られる実態がある（図表3）。

#### （6）指定法人・行政代行人

ところで、民間法人の一形態として「公益法人」（旧公益法人）がある。この旧公益法人とは、民法（旧）34条に基づき、主務官庁の許可を得て設立された非営利法人のことで、各種税制上の措置を受けながら様々な活動を行ってきた。また、平成8年9月20日には、各公益法人の所管官庁等が指導監督等を行うための基準となる「公益法人の設立許可及び指導監督基準」が閣議決定されている。ちなみに、この公益法人の指導監督基準は、その後、前記の特別民間法人の指導監督基準や特別法人指導監督基準のモデルとなっている。

さて、この旧公益法人制度は、明治29年の制度創設以来100年以上を経過し、平成17年時点でも2万を超える法人が存在するなど我が国の社会に定着してきたが、他方で、その間の社会の変化や、また、公益法人の中には補助金等国からの財政支出や関係省庁からの天降りが行われているものもあり、公益法人が絡む不祥事等もしばしば発生してきた。

このような状況のなかで、公益法人制度の見直しが行われ、平成18年に法改正（民法34条の削除。公益法人認定法<sup>11</sup>と一般社団・財団法<sup>12</sup>の制定）が行われて、新たな公益法人制度が発足することとなった。その結果、それまでの旧公益法人制度は、新たな（新）公益法人と一般法人の制度に移行することとなり、旧公益法人は、平成25年11月末を期限として、このいずれかに移行申請を行う（又は廃止）こととなり、移行までの間は、「特例民法法人」として存続することとなった。なお、新たな（新）公益法人・一般法人制度は、①法人（一般法人）は登記のみで設立することが可能となり、行政庁から公益認定基準を満たすと認定されれば公益法人となることとされ、②公益認定は、民間有識者で構成される内閣府公益認定等委員会（都道府県の場合は合議制の機関）の審査・答申を経て内閣総理大臣（都道府県知事）が行うこととされている。

ところで、以上のような旧公益法人、特例民法法人、（新）公益法人、一般法人の中には、「指定法人」と呼ばれる種類の法人群がある。指定法人とは、「特別の法律に基づき特定の業務を行うものとして主務大臣等の行政庁により指定された法人」<sup>13</sup>を指す。そのうちの典型的なものが、「行政庁が法律の規定に基づく試験、検査、検定、登録その他の行政上の事務について当該法律に基づきその全部又は一部を行わせる者を指定」（行政手続法4条3

<sup>11</sup> 正式名称は「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」。

<sup>12</sup> 正式名称は「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」。

<sup>13</sup> 宇賀克也・前掲（注4）282頁。

項)する「行政事務代行型」<sup>14</sup>法人である。

また、前記の「今後の行政改革の方針」では、「政府関係法人」として、独立行政法人、特殊法人等、そして、「行政代行法人等」が挙げられており、この「行政代行法人等」として、「ア 特別の法律により設立される法人」(特別民間法人及び特別法人に相当する)のほか、さらに、「イ 国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人」、「ウ 基金等を保有する法人」が提示されている。そして、この「イ」の法人は、「法令等に基づき国の指定、認定、登録等を受けて、法令等で定められた特定の事務・事業を実施している法人(独立行政法人、特殊法人、認可法人、共済組合、上記アの法人(略)を除く。)」であるとされた。

以上のように、政府関係法人の外縁的類型として、行政代行法人、あるいは、指定法人といった法人類型が存在する。

本稿では、以上の政府関係法人の各類型のうち、以下、特別民間法人と特別法人を対象を絞って、その現状や国との関係等についてみていくことにする。

## 2. 特別民間法人等の現状

特別民間法人と特別法人(以下「特別民間法人等」という。)の現状を知るためには、総務省行政評価局が平成25年12月に取りまとめた「特別民間法人等行政評価・監視」の結果報告書が非常に参考になる。この特別民間法人等行政評価・監視は、これまで必ずしも明らかにされてこなかった特別民間法人等の実態や、国との関わりの全体像を明らかにする(実態解明)とともに、これらの法人が担うべき国の行政の代行的・補完的機能の的確かつ効率的な発揮の観点から改善を求めた(問題提起)ものであり、このような取りまとめはこれまで行われたことがなく、今回が初めての試みであったとされている<sup>15</sup>。

同報告書を参考にして、特別民間法人等の現状を概観すると、以下のとおりである。

### (1) 所管府省別内訳

特別民間法人等49法人の所管府省別内訳は、厚生労働省が最多で14法人(うち他省との共管が1法人)、次いで、経済産業省が12法人(同)、農林水産省が8法人(同)と続いている(図表2)。

### (2) 財務・会計の状況

特別民間法人等の財務や会計の状況(平成23年度)については、資産から負債を差し引いた純資産額(又は正味財産額。以下同様。)でみると、特別民間法人では、100億円未満が24法人と全体の6割強(64.9%)を占めているが、農林中央金庫(図表2のNo. 37の法人。以下、個別具体的な法人は、原則として、このNo. で表記する。)のように1兆円を超える法人やNo. 22のように負債額が資産額を超え純資産額がマイナスとなっている法人もある。また、特別法人では、10億円未満が7法人と全体の約6割(58.3%)を占めている。

<sup>14</sup> 宇賀克也・前掲(注4)282頁。

<sup>15</sup> 小林弘樹「特別の法律により設立される民間法人等の指導監督に関する行政評価・監視」『会計と監査』(2014年4月号)(全国会計職員協会)30頁。

また、100億円以上の純資産額を有する法人は16法人あり、その中には、国又はこれに準ずるもの（以下「国等」という。）から交付された補助金等により造成された基金の運営も行う2法人（No. 26、28）や、検査・検定関係の2法人（No. 4、5）が含まれている。

一方、年間収入額状況でみると、100億円未満が49法人中33法人と全体の約7割（67.3%）を占めているが、1兆円を超えている法人（No. 35）もある。なお、これらの年間収入の内容は法人により異なるが、手数料収入などの事業収入、会費収入、保険料などの掛金収入、財産運用収入、寄付・補助金等収入等である。また、年間収入額が100億円以上の法人は16法人あり、その中には、国等から基金造成を含む補助金等の交付も受けている2法人（No. 28、36）や、検査・検定関係の1法人（No. 5）が含まれている。

### （3）国等から交付されている補助金等の状況

国等から補助金、負担金、交付金、補給金及び委託費（以下「補助金等」という。）の交付を受けた法人は、平成23年度には、25法人（うち特別民間法人19、特別法人6）、92件、交付総額は2,220億円<sup>16</sup>である。その内訳は、補助金等（委託費を除く）が23法人に59件（うち東日本大震災に関するものが13件）、2,149億円であり、委託費が9法人（いずれも特別民間法人）に33件（同2件）、70億円である（図表3）。

また、補助金等の交付を受けた法人を類型別にみると、災害防止関係団体、年金・保険・共済関係法人及び事業者団体が20法人で大半を占めており、これらに対する補助金等は、①法律に基づく「事務費補助」と②補助金等収入の大半を第三者に分配する「第三者分配型補助金」が中心となっている。

### （4）役職員等の状況

特別民間法人等の役員の状況（平成24年12月1日時点）をみると、役員総数は、特別民間法人が1,518人（うち常勤は119人）、特別法人が305人（同38人）であり、一法人当たりの平均役員数は、特別民間法人が41.0人（同3.2人）、特別法人が25.4人（同3.2人）である。

非常勤役員数が比較的多い理由は、役員数100人以上の3法人（No. 12、17、36）をはじめ、50人以上の法人が15法人あり、これらは当該法人の会員となっている団体の代表者等を理事等とするような社団的性格を有する法人であることによる。

### （5）役員における国家公務員出身者の状況

役員のうち国家公務員出身者<sup>17</sup>は、49法人中39法人（79.6%）に114人存在しており、これが49法人の役員総数（1,823人）に占める割合は6.3%となっている（平成24年12月1日

<sup>16</sup> 補助金等については、いずれも平成23年度に交付された確定額であるが、No. 47の法人については一部（161,235千円）に決算額が含まれている。また、No. 26とNo. 36の法人の補助金等のうち、1,714,593千円（No. 26）と25,538,594千円（No. 36）については、それぞれ、基金造成のため交付されたものであるが、その後、国庫に返納されている。図表3に掲載された数字も以上と同様である。

<sup>17</sup> 「国家公務員出身者」及び「所管府省出身者」の範囲は、指導監督基準及び特別法人指導監督基準における「常勤の職員として職務に従事した者とする。ただし、専ら教育、研究、医療に従事した者及び当該官庁における勤務が一時的（原則として、任期の定めのある場合は1期、任期の定めのない場合は3年程度以下）であった者は除く。」との整理による。



時点) (図表3)。特別民間法人と特別法人別の内訳をみると、特別民間法人では37法人中30法人 (81.1%) に96人 (特別民間法人の役員総数1,518人の6.3%)、特別法人では12法人中9法人 (75.0%) に18人 (特別法人の役員総数305人の5.9%) の国家公務員出身者が存在する。さらに、所管府省出身者の状況をみると、49法人中31法人 (63.3%) に66人 (役員総数1,823人の3.6%) となっており、その内訳は、特別民間法人では37法人中25法人 (67.6%) に54人 (役員総数1,518人の3.6%)、特別法人では、12法人中6法人 (50.0%) に12人 (役員総数305人の3.9%) となっている。

次に、対象を常勤役員に絞って、そのうちの国家公務員出身者と所管府省出身者の状況

図表3 特別民間法人・特別法人の役員構成・国の補助金の状況

No.	法人類型	法人名	所管府省	役員数(A)		国家公務員出身者(B)		うち所管府省出身者(C)		B/A (%)	C/A (%)	b/a (%)	c/a (%)	補助金等 (X)(千円)	委託費 (Y)(千円)	X+Y(千円)
				うち常勤(a)	うち非常勤(b)	うち常勤(a)	うち非常勤(b)									
1		日本消防検定協会	総務	10	4	2	2	2	2	20.0	20.0	50.0	50.0	0	0	0
2		危険物保安技術協会	総務	9	3	4	3	3	3	44.4	33.3	100.0	100.0	0	0	0
3		高圧ガス保安協会	経産	12	5	2	2	2	2	16.7	16.7	40.0	40.0	0	406,693	406,693
4		日本電気計器検定所	経産	7	4	1	1	1	1	14.3	14.3	25.0	25.0	0	0	0
5		軽自動車検査協会	国交	11	7	1	1	1	1	9.1	9.1	14.3	14.3	0	0	0
6		日本小型船舶検査機構	国交	7	4	1	1	1	1	14.3	14.3	25.0	25.0	0	0	0
7		建設業労働災害防止協会	厚労	73	0	3	0	0	0	4.1	0.0	-	-	173,952	145,609	319,561
8		陸上貨物運送事業労働災害防止協会	厚労	91	0	0	0	0	0	0.0	0.0	-	-	130,103	0	130,103
9		林業・木材製造業労働災害防止協会	厚労	57	0	0	0	0	0	0.0	0.0	-	-	129,442	0	129,442
10		港湾貨物運送事業労働災害防止協会	厚労	66	0	0	0	0	0	0.0	0.0	-	-	153,446	0	153,446
11		鉱業労働災害防止協会	厚労	27	0	6	0	5	0	22.2	18.5	-	-	53,532	0	53,532
12		中央労働災害防止協会	厚労	109	3	22	1	4	1	20.2	3.7	33.3	33.3	802,764	1,379,998	2,182,762
13		日本公認会計士協会	金融庁	89	1	1	0	0	0	1.1	0.0	0.0	0.0	0	0	0
14		日本行政書士会連合会	総務	59	0	2	0	0	0	3.4	0.0	-	-	0	0	0
15		日本司法書士会連合会	法務	30	4	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0
16		日本土地家屋調査士会連合会	法務	32	1	1	1	1	1	3.1	3.1	100.0	100.0	0	0	0
17		日本税理士会連合会	財務	133	0	9	0	9	0	6.8	6.8	-	-	0	0	0
18	特別民間法人	全国社会保険労務士会連合会	厚労	87	2	1	1	1	1	1.1	1.1	50.0	50.0	0	2,128,192	2,128,192
19		日本弁理士会	経産	86	0	5	0	5	0	5.8	5.8	-	-	0	0	0
20		日本水先人会連合会	国交	28	4	1	1	1	1	3.6	3.6	25.0	25.0	0	0	0
21		消防団員等公務災害補償等共済基金	総務	8	2	1	1	1	1	12.5	12.5	50.0	50.0	0	0	0
22		企業年金連合会	厚労	16	3	1	0	0	0	6.3	0.0	0.0	0.0	23,277,600	0	23,277,600
23		石炭鉱業年金基金	厚労	3	1	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0
24		漁船保険中央会	農水	20	3	1	0	1	0	5.0	5.0	0.0	0.0	9,193,016	0	9,193,016
25		全国漁業共済組合連合会	農水	16	3	1	1	1	1	6.3	6.3	33.3	33.3	44,861,199	0	44,861,199
26		全国農業会議所	農水	16	1	3	0	0	0	18.8	0.0	0.0	0.0	4,880,898	102,600	4,983,498
27		全国農業協同組合中央会	農水	29	7	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	129,269	4,251	133,520
28		日本商工会議所	経産	65	5	2	2	2	2	3.1	3.1	40.0	40.0	10,948,012	1,720,421	12,668,433
29		全国商工会連合会	経産	25	2	1	1	1	1	4.0	4.0	50.0	50.0	2,542,370	0	2,542,370
30		全国中小企業団体中央会	経産	60	2	1	1	1	1	1.7	1.7	50.0	50.0	2,969,421	88,792	3,058,213
31		東京中小企業投資育成株式会社	経産	9	6	2	1	1	0	22.2	11.1	16.7	0.0	0	0	0
32		名古屋中小企業投資育成株式会社	経産	13	8	1	0	1	0	7.7	7.7	0.0	0.0	0	0	0
33		大阪中小企業投資育成株式会社	経産	10	5	2	1	1	1	20.0	10.0	20.0	20.0	0	0	0
34		自動車安全運転センター	警察庁	11	6	5	5	1	3	45.5	9.1	83.3	50.0	6,403	0	6,403
35		社会保険診療報酬支払基金	厚労	20	5	4	2	3	2	20.0	15.0	40.0	40.0	71,477,171	0	71,477,171
36		中央職業能力開発協会	厚労	139	2	9	1	4	1	6.5	2.9	50.0	50.0	23,961,451	1,056,542	25,017,993
37		農林中央金庫	農水	35	16	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0
38		船員災害防止協会	厚労・国交	53	2	1	1	1	1	1.9	1.9	50.0	50.0	40,130	0	40,130
39		生命保険契約者保護機構	金融庁	6	0	1	0	0	0	16.7	0.0	-	-	0	0	0
40		健康保険組合連合会	厚労	78	6	3	1	3	1	3.8	3.8	16.7	16.7	6,316,075	0	6,316,075
41		国民年金基金連合会	厚労	11	2	1	1	0	0	9.1	0.0	50.0	0.0	198,235	0	198,235
42		日本証券業協会	金融庁	14	4	3	2	2	1	21.4	14.3	50.0	25.0	0	0	0
43		日本貸金業協会	金融庁	16	3	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0
44	特別法人	全国土地改良事業団体連合会	農水	22	2	2	1	2	1	9.1	9.1	50.0	50.0	10,241,881	0	10,241,881
45		全国食肉業務用卸協同組合連合会	農水	18	0	0	0	0	0	0.0	0.0	-	-	110,984	0	110,984
46		日本商品先物取引協会	農水・経産	17	1	3	1	3	1	17.6	17.6	100.0	100.0	0	0	0
47		全国石油商業組合連合会	経産	33	3	2	1	1	1	6.1	3.0	33.3	33.3	2,325,255	0	2,325,255
48		損害保険料率算出機構	金融庁	27	9	2	0	0	0	7.4	0.0	0.0	0.0	0	0	0
49		原子力発電環境整備機構	経産	10	6	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0
49法人の合計				1,823	157	114	38	66	33	6.3	3.6	24.2	21.0	214,922,609	7,033,098	221,955,707

(出所) 特別民間法人等行政評価・監視(総務省)に基づき筆者作成

をみてみると、まず、国家公務員出身者については、49法人中27法人（55.1%）に38人存在しており<sup>18</sup>、これが49法人の常勤役員総数（157人）に占める割合は24.2%となっている。特別民間法人と特別法人別の内訳は、特別民間法人が37法人中20法人（54.1%）に30人（常勤役員総数119人の25.2%）、特別法人が12法人中7法人（58.3%）に8人（常勤役員総数38人の21.1%）である。次に、常勤役員のうちの所管府省出身者の状況をみると、49法人中25法人（51.0%）に33人存在しており、これが49法人の常勤役員総数に占める割合は21.0%となっている。特別民間法人と特別法人別の内訳は、特別民間法人が37法人中19法人（51.4%）に27人（常勤役員総数119人の22.7%）、特別法人が12法人中6法人（50.0%）に6人（常勤役員総数38人の15.8%）である。

さらに、常勤役員に国家公務員出身者が存在する法人（27法人）と所管府省出身者が存在する法人（25法人）において、それぞれ、常勤役員数全体に占める国家公務員出身者と所管府省出身者の割合をみてみると、前者は40.0%（95人中38人）、後者は37.9%（87人中33人）であった。ちなみに、顕著な事例として、No. 34（警察庁所管）のように常勤役員6人中5人を国家公務員出身者（うち3人は所管府省出身者）が占めている法人や、No. 2（総務省所管）のように常勤役員3人を全て役員出向者が占めている法人なども見られる。

以上は、特別民間法人等行政評価・監視によるデータを筆者が整理・加工した数字であるが、さらに、No. 37を除く特別民間法人36法人については、その後、総務省等が平成25年10月時点の数字を公表しており<sup>19</sup>、これによれば、36法人の役員中の国家公務員出身者は83人（役員総数1,362人の6.1%）（役員出向者14人を含む）であり、これを常勤役員に絞ると35人（常勤役員総数98人の35.7%）（同）であった。

## （6）事務・事業の状況

特別民間法人等49法人の事務・事業のうち、特に、（a）制度的独占事業（法令により独占的に実施することとされている事務・事業）と（b）手数料等の対価を徴収し実施している事務・事業の状況をみると、まず、（a）は17法人73件<sup>20</sup>存在し、その内訳は、①行政代行的業務（検査・検定等）、②社団的性格の法人の構成員等のための業務、③士業団体の自治的統制の根拠として一元化が必要な業務、④情報集約や規模の利益等のため一元的実施が特に必要な業務などである。

次に、（b）については、事務・事業実施に当たり手数料等<sup>21</sup>の対価を徴収するものうち特に、事務・事業実施に当たり国の関与があるものが34法人241件ある。この241件について手数料等の額決定に係る国の関与状況をみると、①国の関与がより強いもの（政省令で規定や認可・承認）が71.0%（20法人171件）を占め、そのほとんど（19法人149件）は、設立根拠法の業務に関する規定<sup>22</sup>で個別具体的に列挙されている事務・事業である。この

<sup>18</sup> この中には、役員出向者（No. 2が3名、No. 21が1名）が含まれている。

<sup>19</sup> 「平成25年度独立行政法人等の役員に就いている退職公務員等の状況の公表」（平25. 12. 20総務省・内閣官房）。

<sup>20</sup> 原則として、事務・事業を法令、定款等の条項単位で数えている。以下同じ。

<sup>21</sup> 「手数料等」とは、指導監督基準及び特別法人指導監督基準に従い、名称のいかんを問わず、法人が行う役員に対する対価として徴収する料金をいうものとし、法人の構成員による会費や掛金は該当しないものとする。

<sup>22</sup> 法律に業務に関する規定がない士業団体等の会則等における規定を含めている。

171件について国の関与の内容別内訳をみると、政令（6法人25件）、省令（3法人27件）、認可（14法人109件）、承認（5法人10件）であった。他方、②手数料等の額決定に係る国の関与が弱いもの（届出、報告、提出又は関与がないもの）は25法人70件であった。

#### （7）主な財務諸表等に関する資料の作成、公開のルール等

特別民間法人等のほとんどは、企業会計基準、特殊法人等会計処理基準、公益法人会計基準のいずれかの会計基準に沿った会計処理を行っている。

特別民間法人等49法人について、①事業報告書、②貸借対照表、③損益計算書等<sup>23</sup>、④附属明細書、⑤財産目録、⑥決算報告書、⑦監事の意見書の、それぞれ、作成・公開に係る規定の整備状況をみると、法令上作成が規定されているものは、①が43法人（うち法令上公開が規定されているものは31法人）、②が38法人（同31法人）、③が33法人（同23法人）、④が11法人（同11法人）、⑤が35法人（同23法人）、⑥が15法人（同9法人）、⑦が38法人（同16法人）であった。また、これら主な財務諸表等に関する資料の公開方法に関する規定の整備状況は、法令で何らかの規定を設けている法人（33法人）のうち、官報公示等が12法人、事務所への備付けが32法人、閲覧が21法人であり、これら全てが規定されているものは10法人あった。さらに、財務等に関する資料がインターネットで何年分公表されているかをみると、①5年以上が16法人、②2年～3年分が8法人、③直近年度分のみが25法人となっており、③が約半数を占めていた。

#### （8）法令に基づく国の関与等の状況

特別民間法人については、民間法人化の際に、法令上も国等からの出資規定の削除や役員選任の自主化（主務大臣の任命から認可への変更等）を始めとする国の関与の最小限化が図られた。しかし、特別の法律を設立根拠としている特別民間法人等には、設立根拠法やそれに基づく政省令等により、引き続き、様々な国の関与や法人運営に関するルールが規定されている。これらの国の関与等の具体的な内容は、設立についての関与（政府設立、認可、定款認可）、役員任命の認可、予算統制（認可、届出等）、決算統制（承認、提出等）、みなし公務員、守秘義務、法人税減免、事業費等補助などである。

これらの国の関与等の種類や強弱については、前記7区分の法人類型ごとに一定の傾向が見られる。特に、検査・検定関係法人（No.1～6）は、行政代行的・補完的性格が強いことから、6法人全部に、役員任命や予算・事業計画の認可、決算の提出義務、業務方法書等の認可、みなし公務員等の規定が置かれるなど国の関与が強く見られる。また、災害防止団体（No.7～12、38）は、7法人全部に、守秘義務、総会での役員選任、国による事業費等の補助、決算及び事業報告書の提出義務が規定されている。一方、士業団体（No.13～20）は、基本的な国の指導監督権限である立入検査権が規定されていないもの（No.14～16）もあるなど、他類型に比べ法令上の国の関与等に関する規定が少なく、法人運営や事務・事業実施に関する国の関与等は弱い。

<sup>23</sup> 損益計算書、収支計算書、正味財産増減計算書。

なお、特徴的な国の関与等として、①「みなし公務員規定」と②事業費等補助規定が挙げられるが、①については、16法人（うち特別民間法人12、特別法人4）に法令上「みなし公務員規定」が置かれている。また、②については、13法人に、法令で国による事業費等の補助規定が置かれている。この13法人の法人類型別内訳は、災害防止団体が7法人全部、事業者団体が4法人（No. 26～29）、年金・保険・共済関係が1法人（No. 25）、その他が1法人（No. 36）である。13法人中、予算等への事前統制があるものは2法人、決算等への事後統制があるものは10法人あり、財務に対する統制は、事前よりも事後の方が強い。

### （9）基金の状況

以上（1）～（8）は、主に特別民間法人等行政評価・監視のデータに基づくものであるが、最後に、筆者独自に収集したデータに基づき、最近、厚生労働省の不正入札疑惑<sup>24</sup>等で注目を浴びている、「国から予算措置が行われた基金」について、特別民間法人等における状況をみてみることにする。図表4のとおりであるが、特別民間法人等においては、9法人に合計23種類<sup>25</sup>、残高合計約5,700億円（平成25年4月1日時点）の基金が設けられている。これらの基金には、主として補正予算で予算措置が行われたものが多く見られる。

図表4 特別民間法人・特別法人の基金一覧表

No	法人 類型	区分	法人名	所管 府省	基金の名称	基金 設置 年度	基金残高		国の予算額				
							H26.4.1	H25.4.1	H26	H25 (補正)	H25 (当初)	H24 (補正)	H24 (当初)
24	年金 保険 共済		漁船保険中央会	農水	漁船保険復興事業資金	S41	不明	4,702	0	0	0	0	0
25			全国漁業共済組合連合会	農水	漁業経営安定対策基金	H20	不明	66,205	24,700	0	24,554	7,151	31,525
26	事業者 団体		全国農業会議所	農水	被災者向け農の雇用促進対策資金(復興特会)	H23	不明	406	100	0	188	0	423
					低コスト経営支援基金	H20	4,497	5,181	0	0	0	0	
					農の雇用促進対策資金	H20	9,260	7,964	6,664	2,200	5,782	2,200	0
					雇用創出経営支援基金	H21	5,960	6,844	0	0	0	0	0
					農業経営維持安定支援基金	H21	110	163	0	0	0	0	0
					青年就農給付金事業資金	H24	7,681	7,692	14,717	25,174	17,490	7,691	-
					農地集積協力金交付事業資金	H25	不明	不明	0	0	6,500	(0)	(6,500)
28	特別 民間 法人		日本商工会議所	経産	保証事業等に係る信用基金	H5	57	57	0	0	0	0	0
					人材対策基金	H20	6,208	9,253	0	0	0	0	-170
					消費税転嫁対策基金	H24	464	1,289	0	464	0	1,289	0
29	事業者 団体		全国商工会連合会	経産	商工会等記帳機械化等オンライン化推進事業基金	S63	0	0	-	-	-	-3	0
					保証事業等に係る信用基金	H5	57	55	0	0	0	0	0
					消費税転嫁対策基金	H24	不明	2,079	0	2,165 の一部	0	2,079	0
					地域力活用市場獲得等支援事業基金	H24	不明	20,009	0	12,500	0	20,009	0
30	事業者 団体		全国中小企業団体中央会	経産	人材対策基金	H20	不明	32,170	0	0	0	28,177	0
					ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援事業基金	H24	不明	100,689	0	140,000	0	100,700	100,689
					消費税転嫁対策基金	H24	不明	488	0	2,165 の一部	0	488	0
					中小サービス業等海外現地人材研修支援事業により造成された基金	H24	不明	1,500	0	0	0	0	1,500
35	その他		社会保険診療報酬支払基金	厚労	特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	H23	83,235	43,836	57,200	49,800	57,200	0	34,484
					健保高齢者医療制度円滑導入基金	H19	不明	29,606	23,510	0	0	26,693	0
36	その他		中央職業能力開発協会	厚労	緊急人材育成・就職支援基金	H21	不明	226,443	0	23,513	0	60,201	0
44	特別 法人	事業者 団体	全国土地改良事業団体連合会	農水	土地改良負担金特別緊急対策基金	H20	-	基金廃止済	-	-	-	-202 (返納)	0
合 計							-	566,631	126,891	253,651	111,714	256,675	161,951

(注)平成24年度当初、25年度補正の各会計欄は、それぞれ、「(6,500)」、「2,165の一部」の欄を除いた数字である。

(出所)行政事業レビューシート、各法人の財務諸表等に基づき筆者作成

<sup>24</sup> No. 36に設けられた基金により実施される国の事業（短期集中特別訓練事業）を行う事業者を選入札で、厚生労働省が独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構（JEED）を落札者としたことをめぐり疑惑が生じた事件。

<sup>25</sup> 廃止されていることが確認できなかったNo. 26の農地集積協力金交付事業資金とNo. 29の商工会等記帳機械化等オンライン化推進事業基金も含めている。



### 3. 指導監督基準・特別法人指導監督基準の概要

特別民間法人等に対する所管府省の指導監督は、各法人の設立根拠法に基づき行われるほか、統一的な指導監督の基準として、特別民間法人は指導監督基準により、特別法人は特別法人指導監督基準に基づき行われている。

#### (1) 指導監督基準の概要

指導監督基準の内容は、特別民間法人の事務・事業、役員人事、財務・会計、情報公開等運営全般にわたっている。また、指導監督基準では、所管大臣が各設立根拠法等に基づき指導監督を行う場合は、別に法令で定める場合を除き、この指導監督基準に沿って行うこととされている。指導監督基準の具体的な内容（概要）は以下のとおりである（特別民間法人の定義については省略）。

#### 指導監督基準の概要

##### 1. 事業

- 経常的運営に要する経費が国等からの補助金等に依存していないこと。
- 制度的独占になる事務・事業は、法人の従たる事務・事業にとどまっていること（その場合でも、法令又は定款等に基づき行為規制を課す等独占の弊害を克服するための十分な措置が講じられていること）。
- 本来業務において手数料等を徴収する場合は、額が適正であり、額と算定根拠がインターネットで公表されていること。当該事務・事業について区分経理又はこれに準じた管理が行われ、その収支状況がインターネットで公表されていること。
- 法令の規定に基づいて検査等の事務・事業を行う場合は、所管府省において、その検査等の基準が客観的に明確なものとされていること。
- ※その他（法人の事業の外注の適正化、法人の事業に携わる役職員の規律確保等）

##### 2. 機関

- 役員の内任年齢について、独立行政法人、公益法人等における取扱いを踏まえ、適切な規程が整備されていること。
- 監査役員以外の役員のうち、所管官庁出身者が占める割合は、役員現在数の3分の1以下となっていること。監査役員に、可能な限り関係省庁以外の者及び外部の者を登用していること。
- 役員報酬等は、当該法人の資産及び収支の状況並びに国家公務員の給与等や民間の役員報酬等の水準と比べ不当に高額に過ぎることなく、社会一般の情勢に適合したものとなっていること（かつ、支給基準が一般の閲覧に供され、インターネットで公表されていること）。
- 評議員会、経営委員会等法人外部の者を含めた第三者的性格を有する機関において、法人の業務実績の評価が行われていること。
- ※その他（役員会や総会の適正な運営等）

##### 3. 財務及び会計

- 法人の特性に応じ一般的かつ標準的な会計基準（企業会計原則等）に従い、適切な会計処理が行われていること。
- 収支決算額がおおむね50億円以上の法人において、公認会計士による監査を受けるよう努めていること。

##### 4. 株式の保有等

- 法定の資金供給業務や財産の管理運用の場合を除き、公益法人、株式会社等への基金拠出や出資を原則行っていないこと。
- 公益法人、株式会社等への出資等（議決権比率等が20%以上のもの）を行っている場合は、毎事業年度の事業報告書に拠出・出資先の概要が記載されていること（法人の委託

先で、その収入に占める当該法人からの収入の割合が3分の2以上となっているものがある場合も同様)。等

#### 5. 情報公開

○業務及び財務等に関する資料を主たる事務所に5年間備え置き、閲覧に供するとともに、インターネットにより公表すること。

○法人の役員に就いている退職公務員の状況を公表するとともに、その子会社及び一定規模以上の委託先の役員に就いている退職公務員及び当該法人の退職者の状況を把握し、公表するよう努めていること。

※その他（法人に対する補助金等の状況の各府省ホームページへの掲載等）

#### 6. 基準の運用に当たって所管府省に求められる措置等

○所管官庁は毎年度その指導監督の状況及び結果を公表し、総務省はこれを取りまとめて整理すること。

○所管官庁は、所管法人の事務・事業について改善すべき点がないか毎年見直しを行い、その状況を公表すること。また、所管官庁は、社会経済情勢の変化を踏まえ、法人の事務・事業の必要性、補助金等の政策的必要性、当該法人の設立の基礎となる特別の法律の必要性等について、おおむね3～5年を目途に定期的に全般的な見直しを行い、その結果に基づき、特別の法律の改廃を含め所要の措置を講ずるとともに、その状況を公表すること。これらの見直しについては、いずれも初回の見直しを平成17年度末までの集中改革期間内に実施すること。等

□本基準に適合しない法人に対しては、当該法人に対する本基準の適用後原則3年以内に本基準に適合するよう指導すること。

なお、農林中央金庫については、農林水産大臣は、指導監督基準ではなく、銀行や協同組織金融機関の中央機関<sup>26</sup>等と同様の規制による指導監督を行っている<sup>27</sup>。

### (2) 特別法人指導監督基準の概要

特別法人指導監督基準では、指導監督基準と同様、所管大臣がその設立根拠法等に基づき指導監督を行う場合には、別に法令で定める場合を除き、この特別法人指導監督基準に沿って行うこととされている。特別法人指導監督基準の内容（特別法人の定義については省略）は、業務の見直し、機関等、情報公開、定期的見直し等に関する各事項であるが、その概要は以下のとおりである。なお、特別法人指導監督基準には指導監督基準と共通の内容も多く見られるが、指導監督基準よりは簡略な内容となっている。

#### 特別法人指導監督基準の概要

##### 1. 業務の見直し

○法律の規定に基づき登録、認定、検査等（以下「登録等」という。）の事務・事業を行う場合は、所管府省において、事務・事業の実施方法等に関する基準が客観的に明確にされていること。

○法律に基づき行っている登録等の事務・事業に係る手数料等が所管府省により決定さ

<sup>26</sup> 信金中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫連合会など。

<sup>27</sup> 農林中央金庫は、「農林水産業者の協同組合の金融円滑化を図ることにより、農林水産業の発展に寄与することを目的として、他の金融機関との競争の下、金融業を営んでおり、かつ、経常的な運営経費はすべて自己収入により賄われている」ことから、指導監督基準中の「特定の業種の事業者又は事業者団体に係る共益的事業を主たる事業とする法人で、制度的に独占となる事務・事業を行っておらず、かつ、経常的運営に要する経費がすべて自己収入で賄われているものについては、本基準にかかわらず、その特性を踏まえた適切な指導監督を行うことができる」との規定（7(1)ただし書）に基づき、このような対応が行われているとされている（農林中央金庫の経営情報開示に関する質問に対する答弁書（内閣参質170第90号、平20.11.21)）。

れ、当該事務・事業の収支について区分経理又はこれに準じた管理が行われ、収支の状況と手数料等の積算根拠がホームページ掲載など国民が容易に内容を把握できるような適切な手段で公表されていること。

○法律に基づき行っている登録等の事務・事業と、独自で行っている類似の事務・事業が第三者に明確に区別できること。

○補助金等を財源として行っている事務・事業について、収入に占める補助金等の割合の低減化及び補助金等の第三者への分配・交付の効率化・透明化等の観点から、業務内容の見直し、業務の実施体制や内部管理体制の改善、厳格な業務監査の実施、自己収入の拡大等の取組に努めていること。

※その他（法人の事業に携わる役職員の規律確保等）

## 2. 機関等

○役員（監査役員を除く）のうち、所管官庁出身者が占める割合は、役員現在数の3分の1以下となっていること。役員（監査役員を含む）に、当該業種の関係者又は所管官庁出身者以外の者を登用していること。

○公益法人、株式会社等への出資等（議決権比率等が20%以上のもの）を行っている場合は、毎事業年度の事業報告書に拠出・出資先の概要が記載されていること。法人の委託先で、その収入に占める当該法人からの収入の割合が3分の2以上となっているものがある場合も同様とすること。

※その他（役員会や総会の適正な運営等）

## 3. 情報公開

○業務及び財務等に関する資料（退職公務員の最終官職名が付記された役員名簿を含む）を主たる事務所に5年間備え置き閲覧に供するとともに、ホームページ掲載など国民が容易に内容を把握できるような適切な手段により公表すること。

※その他（法人に対する補助金等の状況の各府省ホームページへの掲載等）

## 4. 定期的な見直し

○各府省は、社会経済情勢の変化を踏まえ、法律の規定に基づき法人が行っている国の事務の必要性、補助金等の政策的必要性等について、法人の特性に応じ、おおむね3～5年を目途に定期的に全般的な見直しを行い、その結果に基づき所要の措置を講ずるとともに、その状況を公表すること。

## 5. 実施時期

○各府省は、本基準に基づく法人の初回の見直しを、平成18年度中に実施することとし、本基準に適合しない法人については、速やかに本基準に適合するよう指導すること。

○行政改革推進本部事務局は、本基準に従った法人の見直し状況について、当分の間必要に応じて取りまとめを行うこと。

## 4. 特別民間法人等行政評価・監視に基づく勧告

特別民間法人等行政評価・監視では、前記（「2」）のような特別民間法人等の実態解明に加えて、さらに、「問題提起」<sup>28</sup>として、特別民間法人等が担うべき国の行政の代行的・補完的機能の的確かつ効率的な発揮の観点から、特に、①指導監督基準等への対応状況、②法人運営の適正性（引当金・積立金等の内部留保や手数料の適正性・透明性、財務書類の作成・公開状況等）について調査を行い、①指導監督基準に沿った法人運営の徹底、②法人運営の適正化の推進など改善が必要であると考えられる事項について、関係府省に勧

<sup>28</sup> 小林弘樹「特別の法律により設立される民間法人等の指導監督に関する行政評価・監視〈調査結果及び勧告の概要〉」『評価クオータリー』（平26.4）54頁。

告を行っている。以下、調査結果や勧告のうち注目すべき点を取り上げてみたい。

## (1) 指導監督の状況と勧告

### ア 特別民間法人

所管府省による特別民間法人に対する指導監督の状況については、毎年度、各所管府省が提出して総務省行政管理局が取りまとめ公表している。その数字によれば、指導監督基準への適合状況（平成23年度）が97.9%とされほぼ達成状況となっていたが、一方、今回、総務省行政評価局が行った特別民間法人等行政評価・監視による調査では、基準適合性の判断が難しい定性的事項（22事項）を除く、基準適合性の判断が比較的容易な定量的基準が示されている事項（例えば、業務・財務関係資料のインターネット公表、役員に占める所管府省出身者等の割合が3分の1以下等）（101事項）については、基準適合率が87.7%であった。この数字は、定性的事項が除かれていることを勘案しても、なお、行政管理局が取りまとめた各府省公表の数字との間に大きな開きがあるといえる。

特別民間法人等行政評価・監視は、このような両者の数字の差が生じる根本的理由として、そもそも指導監督基準が、(a)「指導監督を行う場合には、別に法令で定める場合を除き、(略)基準に沿って行うことを基本とする」としており、(b)個々の事項の中には、例外や運用の幅がある程度想定されているものがあり、所管府省が各法人の特性や実情等に応じた扱いを行っていることなどに起因するとしていた。

なお、特別民間法人等行政評価・監視では、指導監督基準のうち基準適合性の判断が難しい定性的事項とされた22事項についても調査が行われたが、このうち特に典型的なものとしてされた2事項（①経常的運営に要する経費が国等からの補助金等に依存していないこと、及び②国等からの補助金等割合の低減化措置に努めていること）についての調査結果は、次のとおりであった。まず、①については、平成23年度に国等からの補助金等が支給されている特別民間法人は19あり（図表3）、この19法人の経常的経費の補助金依存率（経常的経費に充てられる補助金等が経常的経費に占める割合<sup>29</sup>）は、1%以下が11法人とおおむね低い傾向にある一方で、40.5%（No. 11）をはじめ、22.2%（No. 30）、20.8%（No. 10）と高い法人もあった。また、②については、補助金依存率が10%以上の6法人中、2法人は補助金依存率の推移（平成19～23年度）が横ばい傾向であった。

以上を踏まえて、勧告では、①指導監督基準の各事項について、法人の特性や実情等に応じて、(a)法人の運営を基準に適合させるか、(b)基準の例外とするかを判断し、②(a)の場合には法人に対して速やかに指導すること、③(b)の場合には、今後、指導監督状況・結果の公表時に、例外とする理由を明確にして公表し、総務省行政管理局はこれらを取りまとめて公表することとされた。以上のほか、特に、④厚生労働省はNo. 35への補助金等の名称・金額、交付対象事業の内容、補助金等全体の額と年間収入に対する割合を早急に同省ホームページに掲載すること等、個別の法人関係の勧告も行われた。

### イ 特別法人

所管府省による特別法人に対する指導監督の状況については、特別法人指導監督基準

<sup>29</sup> 特別民間法人等行政評価・監視では、経常的経費でなく収入額を回答してきた法人については、経常的経費の代わりに収入を用いて、補助金依存率を計算している。



では、当分の間行政改革推進本部事務局<sup>30</sup>が必要に応じ取りまとめを行うとされていたが、一度も行われたことがなかった。そのため、特別法人に対する指導監督状況については、今回の特別民間法人等行政評価・監視により、初めてその全体状況が明らかになった。

結果的に、今回、特別法人に対する指導監督状況については、特段の勧告は行われなかったが、特別民間法人等行政評価・監視では、①基準適合性の判断が比較的容易な事項（77事項）についての基準適合率が98.7%（平成23年度）と極めて高い数字であったこと、②基準適合性の判断が難しいと考えられる事項（8事項）のうち、特に、国等からの補助金等割合の低減化措置に努めているかどうかについては、平成23年度に国等から補助金等を受けている6法人（図表3）のうち、2法人（No. 44、47）では補助金等の金額の推移（平成19～23年度）に増加傾向が見られたことが明らかとなった。

## （2）運営適正化の推進状況と勧告

特別民間法人等は、特別の法律に基づき一定の政策目的実現のため設立され、行政機能の代行・補完的側面や公共的・公益的性格を有し、国民経済・国民生活との関連も深い事務・事業を担っている。また、法人の事務・事業に要する資金が手数料等として受益者である国民の負担で賄われるものも少なくなく、必ずしも、利潤追求を目的としているわけでもない。さらに、ほとんどの法人が法人税の減免措置対象とされ、一部の法人は固定資産税も減税されるなど税制面で優遇されたり、国の補助金等が投入されている法人もある。

こうした特別民間法人等の公共的・公益的性格に鑑みれば、各法人の運営が適正に行われるとともに、国民の理解を得る観点からは、手数料等により成り立っている事務・事業の状況を始め、活動状況、財政状態、経営成績等について、広く国民一般に明らかにしておくことが重要である。このような観点から、特別民間法人等行政評価・監視は、（1）引当金、積立金等の内部留保の適正性及び透明性の確保、（2）手数料等の適正化の推進と透明性の確保、（3）財務内容等に関する書類の作成・公開の推進（附属明細書の作成・公開規定の整備）の3点について調査し勧告を行っている。

### ア 引当金、積立金等の内部留保の適正性及び透明性の確保

今回の特別民間法人等行政評価・監視では、特に、国の強い関与を受けている手数料等を源泉とする引当金・積立金等について、手数料等収入の割合、引当金・積立金等の性質及び規模の観点から、9法人19種類の引当金・積立金等の内部留保を抽出し調査を行ったところ、①計上目的等<sup>31</sup>が会計規程等に規定されていないか又は規定されていても非公表であるものが計7法人13種類<sup>32</sup>あり、また、②資本の部に計上されている16種類の引当金・積立金等のうち9種類は利益処分の内容が非公開であったため、所管府省に対し、これらの改善指導を求める勧告が行われた。

更に加えて、特に次の法人については、所管府省が以下の具体的措置を行うよう指導することを求める勧告も行われた。（1）積立ての必要性等を検証して廃止・規模縮小を

<sup>30</sup> 行政改革推進本部と同事務局は平成23年6月に廃止されたが、その後、25年1月に再び設置されている。

<sup>31</sup> 計上目的、積立額の適正規模や積立目標額、具体的な積立額や積立ての考え方である。

<sup>32</sup> 小林弘樹・前掲（注15）32頁。

含む見直しを行うこと（総務省（No. 2）、経済産業省（No. 4）、警察庁（No. 34））。（2）積立額が100億円超（平成23年度末）であるため、積立目標額等を明らし、必要に応じ積立額の規模見直しを行うこと（国土交通省（No. 5））。（3）利益の留保が過大とならないよう、必要に応じ手数料額引下げを含む見直し等の措置を講ずること（経済産業省（No. 3））。

## イ 手数料等の適正化の推進と透明性の確保

特別民間法人等の中には、法令の規定等に基づき、検査等や資格に係る登録、試験など行政機能を代行・補完する事務・事業を実施し、その対価として手数料等を徴収しているものがある。これらの事務・事業が公共的・公益的性格を有していることに鑑みれば、その対価として徴収する手数料等は、金額の適正性確保が求められ、また、利用者等が適正性を検証できる情報をインターネットで公表するなど、透明性確保が重要となる。さらに、これらの手数料等を源泉とする法人の純資産（正味財産額）や引当金・積立金等の内部留保についても、適正規模となるよう見直しが行われ、その結果が、手数料等の額に反映されることが重要である。

今回の特別民間法人等行政評価・監視では、前記の手数料等の決定に国の関与がより強く働いている20法人（171件）を対象に実態調査を行った結果、以下の内容が明らかになった。まず、（イ）手数料等の算定根拠に関するインターネットでの公表状況（平成25年5月時点）については、ほとんどの法人が、非公表（13法人61件）か公表内容が不十分（5法人87件）であった。また、手数料等を徴収している事務・事業ごとの収支の対応関係についても、多くの法人（14法人155件）が非公表であった。また、（ロ）手数料等の額の適正性確保の観点から、算定根拠の見直し状況をみたところ、ほとんどの法人（19法人136件）が、過去6年以上（平成23年度が起点）見直しを行ったことがなかった<sup>33</sup>。さらに、（ハ）内部留保（純資産、引当金・積立金等）の源泉となっている手数料等の見直し状況については、①純資産100億円以上<sup>34</sup>の3法人のうち1法人（No. 5）が手数料等の引下げを行っておらず、②見直しが必要と考えられる内部留保がある5法人（7種類108件）のほとんどが、過去10年以内（平成23年度が起点）に見直しを行っていない（70件）か見直しを行ったが据置きとしていた（20件）ことが判明した。これらの結果を踏まえて、総務大臣から、所管府省が各法人に改善指導を行うことを求める勧告が行われた。

なお、今回の特別民間法人等行政評価・監視では、資料廃棄等により手数料等の額の積算が不明のもの（No. 1、3、6、15、16）があることも判明した。また、特別民間法人の手数料については、既に、平成17年の「行政改革の重要方針」においても、7法人について今後5年間で1割程度引き下げること等とされていたが、今回の特別民間法人等行政評価・監視では、その実施状況についても調査が行われ、その結果、2法人（No. 5、6）については、平成23年度時点においても手数料等の引下げが行われていないことも判

<sup>33</sup> うち4法人6件は、その後、特別民間法人等行政評価・監視の報告書がまとまる平成25年11月までに算定根拠の見直しを実施している。

<sup>34</sup> 固定資産や事務・事業実施に不可欠な基金を除く。また、主な収入が構成員からの会費である法人も除く。

明した。

#### ウ 財務内容等に関する書類の作成・公開の推進（附属明細書の作成・公開規定の整備）

特殊法人のディスクロージャー推進、独立行政法人制度の設計、公益法人改革などにおいて、財務内容等に関する書類の作成・公開が進められてきた。同様に、特別民間法人等についても、その事業活動や財政・経営の状況を広く一般に明らかにするための方法として、財務内容等に関する書類の公開が一般的である。既に、指導監督基準や特別法人指導監督基準においても、情報公開に関する事項が示されており、事業報告書、貸借対照表、損益計算書などの財務内容等に関する書類を活用することとされている。

特別民間法人等行政評価・監視では、特別民間法人等45法人<sup>35</sup>を対象に、財務内容等に関する書類の作成・公開の状況を調査したところ、附属明細書の未作成が45法人中15法人、非公開が同20法人であり、他の書類に比べ著しく低調となっていることが判明した。さらに、設立根拠法に財務諸表とともに附属明細書の備置き・閲覧が規定され、省令に附属明細書の記載事項が規定されているにもかかわらず、これまで附属明細書の作成・備置き・閲覧をしてこなかった法人（No. 18）すら存在していることも判明した。

貸借対照表及び損益計算書（正味財産増減計算書）の内容を明瞭に補足説明し、かつ、これらと一体性を有する書類として、各会計基準においても共通的にその作成が予定されたものである附属明細書を作成・公開することは、行政の機能を代行・補完する側面や、公共的・公益的な性格を有し、国民経済や国民生活と深い関連を有している特別民間法人等の活動に対する国民的的確な理解を確保する観点からも極めて有益である。そこで、以上の調査結果を踏まえ、総務大臣は、所管府省に対して、各法人に改善を指導することを求める勧告を行った。

## 5. まとめ

特別民間法人は、行政改革の一環として、特殊法人や認可法人から移行したものがほとんどであり、その際、「民営化等」のうち、「民営化」ではなく「等」に分類される「民間法人化」として移行したものである。この「民間法人化」の内容は、国の出資廃止と役員選任の自主化である。

しかしながら、そもそも、特別民間法人は、特別の法律に基づき一定の政策目的を実現するため設立され、国の行政機能の代行・補完的側面や公共的・公益的性格を有し、国民経済・国民生活との関連も深い事務・事業を担っている。そのため、これら法人の設立根拠法やそれに基づく政省令等により、様々な国の関与等が行われており、この点では、特別法人も同様である。また、反面、それゆえに、特別民間法人等のほとんどが法人税の減免等税制面の優遇措置を受けており、さらに、多くの法人が国から補助金等を受け、その総額は年間2,000億円以上に上っている。また、国から予算措置が行われて造成された基金も20種類以上存在し、その残高は5,000億円を超えている。

また、特別民間法人等のうち半数を超える法人に国家公務員出身者、特に、所管府省出

<sup>35</sup> 49法人から、銀行同様金融機関として規制を受けるNo. 37と株式会社として会社法の規制を受けるNo. 31～33を除いた数である。

身者が常勤役員として存在し、これらの法人に絞れば、それぞれ、常勤役員の約4割を国家公務員出身者や所管府省出身者が占めている現状にある。

このように民間法人化された法人も含めて、特別民間法人等は、依然として、国、特に所管府省との間に強い関係があるものが多い。行政改革の観点からは、これら特別民間法人等に対しては、不断のチェックを行っていくことが必要である。

特別民間法人等に対しては、指導監督基準等に基づいて各所管府省がチェックし、さらに、特別民間法人は総務省行政管理局が、特別法人は行政改革推進本部事務局が、それぞれ、これらを総括する仕組みとなっている。しかし、既にみてきたように、この仕組みが必ずしも十分に機能しているとは言い難い現状にある。特別民間法人についての所管府省のチェックの不十分さや、行政管理局が各府省の報告をそのまま通すだけになっていたり、また、特別法人に至っては、未だ行政改革推進本部事務局による取りまとめすら行われたことがないという状況であった。

総務省行政評価局による今回の特別民間法人等行政評価・監視は、その意味では、こうした現状に初めてメスが入ったという点で、大いに評価できるものである。また、今後、報告から半年後と1年半後に行われることになっている勧告のフォローアップも、厳正に行われることを期待したい。

さらに、一歩進んで、今回明らかになった特別民間法人等に対するチェックの仕組みの現状からすれば、公益法人の基準に準拠した現行の指導監督基準等による仕組みで果たして十分かどうか。場合によっては、更なる厳格な仕組みの導入も検討すべきではないか。

現行の指導監督基準の改正による厳格化にせよ、あるいは、新たなチェックの仕組みの導入にせよ、いずれにしても、今後、特別民間法人等に対しては、より実効性のあるチェックを定期的に行っていくことが必要である。

「民間法人化」したことで事足りるとするのではなく、特別法人も含めて特別民間法人等の中に、更に「民営化」できる法人はないか、組織や業務の不断の見直しが必要である。

特に、以上を実現するうえで、前提となるのは、やはり、各法人や所管府省等による情報公開である。今回の特別民間法人等行政評価・監視では、それすらも、十分に行われていない現状が明らかになった。特別民間法人等に関する情報の公開についての、何らかの法的措置を検討する時期にきているのかもしれない。

(はたけ もとあき)